2019

Marco de referencia estratégico



Marco de referencia estratégico

Javier Abugattás
Presidente del Consejo Directivo del CEPLAN
Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

Jordy Vílchez Astucuri
Director Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos

Equipo técnico:
Roxana Silvia Sofía Ramos Paz, Josué Misac Luna Nole

Editado por:
Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
Av. Canaval y Moreyra 480, piso 11
San Isidro, Lima, Perú
(51-1) 211-7800
webmaster@ceplan.gob.pe
www.ceplan.gob.pe

Primera edición, enero 2019

Índice

Presentación

La visión de futuro de una nación es trascendental para la toma de decisiones óptimas dentro de su territorio. En esa medida, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), en su calidad de órgano rector y orientador del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Sinaplan), promueve la construcción de la visión compartida y concertada de país mediante un diálogo social y una consulta técnica amplios, centrados en el bienestar de las personas, y tomando en cuenta las circunstancias y características de su territorio.

Para alcanzar este propósito, el CEPLAN aplica la prospectiva en la política pública, disciplina reconocida ampliamente en la construcción de futuros y que busca que las políticas públicas no se restrinjan a solo atender urgencias o a resolver problemas inmediatos, sino que sean un medio para la definición e implementación de políticas y planes de largo plazo. Desde esta perspectiva, se promueve la reflexión estratégica conjunta de la sociedad a través de estudios de largo plazo y se procura el diálogo e interacción entre instituciones y ciudadanos para lograr la visión de futuro del Perú a 2030.

En esa línea, el proceso de anticipación estratégica que lleva a cabo el CEPLAN busca asegurar la coherencia y consistencia en el tiempo de las políticas públicas, facilitar la adaptación de los operadores del Sinaplan a los cambios constantes y progresivos del entorno, así como fortalecer su capacidad de afrontar los probables riesgos y aprovechar las oportunidades que se presenten en el devenir de los años.

Para ello, el planeamiento estratégico permite, desde una visión concertada de futuro del país, orientar y articular los esfuerzos del Estado y de la sociedad para lograr consensos en los objetivos y metas de largo plazo que guiarán la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional a 2030, y con ello a las demás políticas y planes del Estado.

En este sentido, el CEPLAN, como órgano rector y orientador del Sinaplan, ha desarrollado una propuesta de *imagen de futuro del país* a partir de enfoques y acuerdos internacionales, aportes de procesos de consulta y concertación previos, lineamientos de política y prioridades quinquenales.

La propuesta de imagen de futuro fue aprobada por el Consejo Directivo del CEPLAN para su difusión, consulta y debate, y fue presentada ante el Foro del Acuerdo Nacional con el fin de iniciar el proceso de concertación de la visión de país a 2030. Esta visión guiará la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, otorgará un sentido de factibilidad al cumplimiento de las funciones primordiales del Estado y, de esa manera, asegurará una gestión pública al servicio de la ciudadanía.

En vista de que el proceso de diálogo social y consulta técnica en la construcción de la visión concertada que se aspira alcanzar para el país coloca en el centro de reflexión al bienestar de las personas y las implicancias que el desarrollo requiere para el cambio en sus condiciones y calidad de vida, cobra alta importancia la definición de un marco de referencia estratégico que oriente el conocimiento integral del territorio y del futuro deseado, pero principalmente, que desencadene en alternativas estratégicas coherentes para alcanzar el desarrollo armónico y sostenible del país.

Resumen ejecutivo

El Sinaplan tiene como objetivo constituirse en el espacio institucionalizado para la definición concertada de una visión de futuro y de los objetivos y planes estratégicos para el desarrollo nacional[1].

Para tal fin, el CEPLAN ha tomado como punto de partida dos nociones esenciales: el bienestar de las personas y el desarrollo sostenible. La primera, según plantea la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)[2], se refiere a una concepción multidimensional del bienestar centrado en las personas y las condiciones para su sostenibilidad en el tiempo. La segunda considera el carácter integrado e indivisible de las dimensiones económica, social y ambiental planteadas por la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, la cual "hace un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad".

Con base en estas concepciones, se desarrolló un marco de referencia estratégico centrado en el bienestar de las personas y sustentado en un conjunto de compromisos globales, políticas de Estado y políticas nacionales que buscan orientar el quehacer de las entidades que conforman el Sinaplan para alcanzar el bienestar de las personas mediante respuestas coherentes, articuladas y factibles de ser desarrolladas en los 3 niveles de gobierno que operan en el territorio nacional. Este marco se observa en la figura 1 de la página 14.

Alcanzar el desarrollo del país en condiciones de sostenibilidad requiere, en primer término, ser consciente de los constantes cambios globales y, en segundo término, prever las implicancias de las tendencias y posibles escenarios futuros que el país podría afrontar en su camino hacia el desarrollo. n el marco supranacional, se han considerado acuerdos y buenas prácticas internacionales orientados al logro del desarrollo sostenible y, en el marco nacional, se han considerado diversos dispositivos normativos, políticas de Estado y de gobierno.

En el Perú, la acción del Estado para alcanzar el desarrollo sostenible se realiza mediante el cumplimiento de sus 25 funciones en todo el territorio[3], a través de sus 19 ministerios, 26 gobiernos regionales, 196 provincias y 1874 distritos[4].

En ese sentido, el CEPLAN, a través del planeamiento estratégico, orienta y promueve la articulación de los esfuerzos del Estado y de la sociedad para alcanzar el desarrollo sostenible, así como su correspondencia con la inversión de recursos necesarios para la gestión de las políticas públicas que hagan posible el cierre de brechas que impiden alcanzar el bienestar de la población[5].

Desde los fundamentos teóricos y conceptuales del bienestar y del desarrollo sostenible y los procesos de concertación previos, el CEPLAN desarrolló una propuesta de imagen de futuro del país a 2030, a partir de la cual se realizan el diálogo social y la consulta técnica que permiten que el Perú cuente, en los próximos años, con una visión de futuro del país que guíe el planeamiento en todo el territorio. Dicha propuesta de imagen está centrada en las personas y los medios para que puedan alcanzar su potencial, y busca un equilibrio entre el desarrollo económico y el cuidado ambiental.

Para orientar las acciones del Estado y de la sociedad en el logro de esta ambiciosa propuesta de imagen de futuro, el CEPLAN ha definido un nuevo ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua, el cual se centra en el bienestar de las personas que viven en territorios específicos.

1 Numeral 1, artículo 4 del Decreto Legislativo n.º 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

2 La medición del bienestar incluye una gran variedad de estadísticas que abarcan tanto el bienestar material (ingresos, empleo y vivienda) como la calidad de vida en un sentido más amplio (salud, educación, balance vida-trabajo, medio ambiente, comunidad o apoyo social, compromiso cívico, satisfacción ante la vida y seguridad). Cf. http://www.oecd.org/sdd/como-va-la-vida-2015-9789264240735-es.htm

3 Legislativa, Relaciones exteriores, Planeamiento, gestión y reserva de contingencia, Defensa y seguridad nacional, Orden público y seguridad, Justicia, Trabajo, Comercio, Turismo, Agropecuaria, Pesca, Energía, Minería, Industria, Transporte, Comunicaciones, Saneamiento, Vivienda y desarrollo urbano, Previsión social, Deuda pública, Medio ambiente, Salud, Cultura y deporte, Educación y Protección social.

4 Unidades político-administrativas según la Secretaria de Demarcación y Organización Territorial de la PCM. Cf. http://sdot.pcm.gob.pe/index.php/unidades_politico_administrativas/

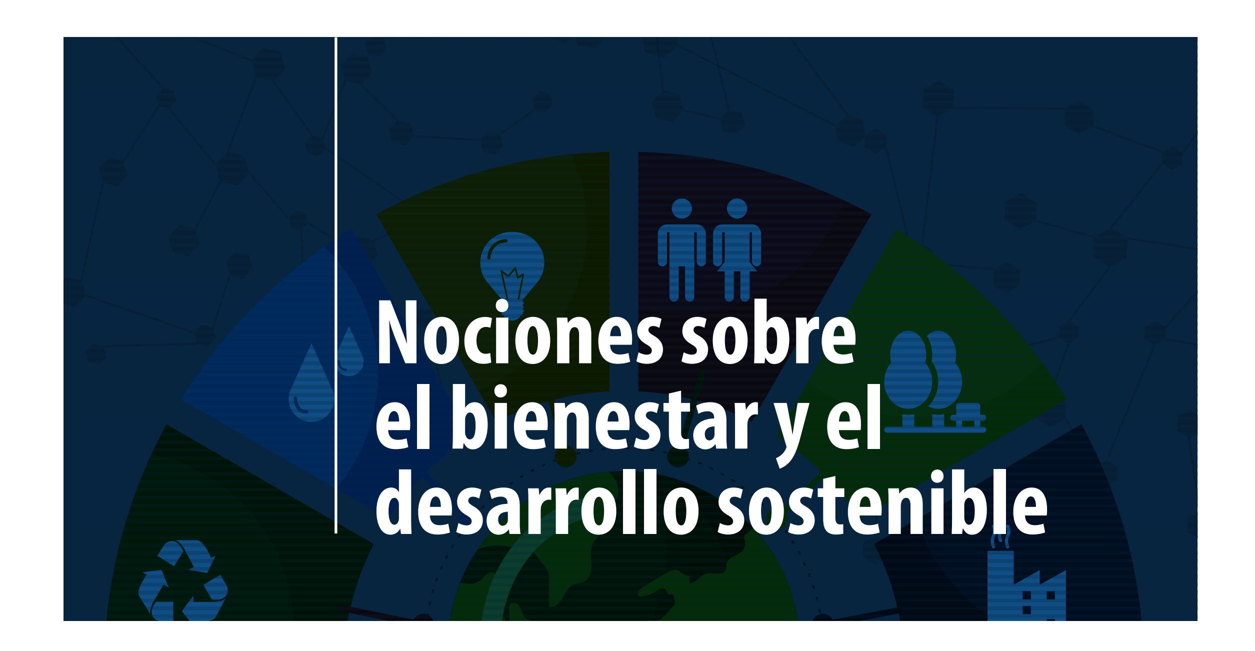
5 De igual forma, los exámenes voluntarios sobre la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible dan cuenta de los avances y experiencias del país en el camino hacia ese tipo de desarrollo. El Perú presentó un primer Informe Nacional Voluntario en el Foro Político de Alto Nivel de la ONU, el 18 de julio de 2017, en la ciudad de Nueva York.

Siglas y acrónimos

ALyC	América Latina y el Caribe
CMEPSP	Comisión para la Medición del Desempeño Económico y el Progreso Social
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
IPCC	Panel Intergubernamental del Cambio Climático
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de desarrollo del milenio
ODS	Objetivos de desarrollo sostenible
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAR	Plan de Acción Regional de la Nueva Agenda Urbana en ALyC
PEDN	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
SDSN	Red de Soluciones para el Desarrollo
Sinaplan	Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico

Marco normativo

- Constitución Política del Perú
- Ley n.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y su modificatoria
- Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y sus modificatorias
- Ley n.º 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, y sus modificatorias
- Ley n.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización, y sus modificatorias
- Ley n.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y sus modificatorias
- Ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y sus modificatorias
- Ley n.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Ley n.º 29664, Ley que crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (Sinagerd), y sus modificatorias
- Decreto Legislativo n.º 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)
- Decreto Supremo n.º 029-2018-PCM que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales
- Decreto Supremo n.º 046-2009-PCM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)
- Resolución de Presidencia del Consejo Directivo n.º 026-2017-CEPLAN/PCD que aprueba la Directiva n.º 001-2017-CEPLAN, Directiva para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN)
- Resolución de Presidencia de Consejo Directivo n.º 033-2017/CEPLAN/PCD que aprueba la Guía para el Planeamiento Institucional
- Resolución de Presidencia del Consejo Directivo n.º 62-2017-CEPLAN/PCD que modifica la Guía para el Planeamiento Institucional
- Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo n.º 043-2003-PCM, y su modificatoria
- Decreto Supremo n.º 072-2003-PCM que aprueba el Reglamento de la Ley n.º 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- Decreto Legislativo n.º 1252, Ley del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, y sus modificatorias
- Decreto Supremo n.º 027-2017-EF que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo n.º 1252, decreto legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley n.º 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública
- Texto Único Ordenado de la Ley n.º 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado por Decreto Supremo n.º 304-2012-EF, y sus modificatorias
- Decreto Supremo n.º 004-2013-PCM que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública
- Directiva n.º 001-2017-EF/50.01, Directiva de Programación Multianual del Proceso Presupuestario del Sector Público



La noción de bienestar y su relación con el desarrollo tiene una larga trayectoria. El bienestar, en su acepción más amplia de bien y estar alcanza, a partir del siglo XX, un significado diferente al de la sola adquisición de una condición física y material que permita satisfacer las necesidades de las personas[6].

Sobre el particular, la Organización Mundial de la Salud amplió este concepto al reafirmar que "la salud, estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades, es un derecho humano fundamental y que el logro del grado más alto posible de salud es un objetivo social sumamente importante en todo el mundo"[7].

Desde entonces, la búsqueda del bienestar en las sociedades contemporáneas se ha caracterizado por una constante preocupación por conocer, medir y evaluar cómo viven las personas. No en vano, en las últimas décadas, se ha desarrollado un alto grado de comprensión sobre la forma de medir e incorporar el bienestar subjetivo a la política pública.

Asimismo, el marco de la OCDE, con el objetivo de medir el bienestar, presentó por primera vez los factores que pueden aumentar las opciones y oportunidades de vivir la vida que las personas valoran, en la publicación ¿Cómo va la vida? en 2011[8]. Además, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) reconoce que la búsqueda de la felicidad es un objetivo humano, mediante la aprobación de una resolución sobre "La felicidad: hacia un enfoque holístico del desarrollo hacia dónde orientar las políticas públicas para mejorar la calidad de vida de las personas"[9].

El enfoque de bienestar y el desarrollo sostenible

Ante la insatisfacción por el estado de la información estadística sobre economía y sociedad, en febrero de 2008, surge la necesidad de estudiar y debatir sobre los límites y dificultades del Producto Bruto Interno (PBI) como indicador para la medición del progreso social y el avance económico. Este trabajo permitió, en primer lugar, puntualizar qué información adicional se requiere para la producción de indicadores más

6 Tomado de http://laboreal.up.pt/es/dictionary/?letter=B
7 Declaración de Alma-Ata. Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de Salud, Alma-Ata, URSS, del 6 al 12 de septiembre de 1978.
8 A partir de entonces, la OCDE ha efectuado una consulta en línea que alienta a la población a medir el bienestar conforme a los aspectos que considere más importantes, con el fin de hacer a los ciudadanos partícipes en el debate sobre el progreso de la sociedad.
9 Resolución 66/281. Día Internacional de la Felicidad (ONU, 2012).

representativos en el análisis del progreso social; en segundo lugar, evaluar la viabilidad de alternativas de medición y, finalmente, discutir cómo presentar esta información estadística de forma más apropiada.

Para tal efecto, se conformó la comisión para la medición del desempeño económico y el progreso social (CMEPSP, por sus siglas en inglés)[10]. El informe final contiene doce recomendaciones dirigidas a los sistemas de medición, en donde se sugiere que ha llegado el momento de enfatizar la medición del bienestar de las personas respecto a la producción económica[11].

Esta medición contempla la necesidad de evaluar el bienestar actual, así como las condiciones necesarias que garanticen su sostenibilidad en el tiempo. En tal sentido, desde el punto de vista de los autores, la definición de bienestar adquiere un alcance multidimensional, supera las medidas convencionales que centran su atención en los ingresos y abarca las siguientes dimensiones: (i) estándares materiales de vida (ingresos, consumo y riqueza), (ii) salud, (iii) educación, (iv) actividades personales, incluido el trabajo, (v) voz política y gobernanza, (vi) relaciones sociales, (vii) medio ambiente (condiciones presentes y futuras), y (viii) inseguridad física y económica (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009).

En 2011, las recomendaciones del informe de la comisión, junto con diversas iniciativas diseñadas para medir los avances de las sociedades mediante un amplio conjunto de parámetros y la información proveniente de las oficinas de estadística de los países de la OCDE contribuyeron a la elaboración del marco de la OCDE para medir el bienestar.

En efecto, este marco analiza el desempeño económico y el progreso social para conocer el grado de desarrollo de los países, bajo una perspectiva que supera los límites propios de indicadores tradicionalmente aceptados y utilizados (como el PBI).

Para tal fin, toma como referencia elementos del *enfoque de competencias*[12] y destaca diversas dimensiones que pueden aumentar las opciones y oportunidades en la calidad de vida de las personas, entre ellas, salud, educación e ingresos. En consecuencia, el planteamiento para medir el bienestar:

- Considera que las personas (individuos y familias) son el centro de la evaluación, dado que el análisis se enfoca en sus circunstancias de vida y experiencias de bienestar.
- Destaca los resultados de bienestar; es decir, aspectos de vida importantes para las personas, de manera directa e intrínseca, y no insumos y productos con que puedan conseguirse esos resultados.
- Incluye resultados objetivos (es decir, observables por un tercero) e intrínsecamente subjetivos (basados en la información de una persona sobre sus sentimientos y condiciones internas). Estas perspectivas reconocen que la evidencia objetiva de las circunstancias de vida puede complementarse de forma útil con información acerca de la forma en que las personas experimentan su vida.
- Considera que la distribución de resultados de bienestar en toda la población es un aspecto importante que debe reflejarse en la medición, incluidas las disparidades relacionadas con la edad, el género, la educación y los ingresos.

Un elemento clave es la distinción entre el bienestar "aquí y ahora" y las reservas de recursos que pueden afectar el bienestar de las generaciones futuras "después". Al respecto, la OCDE considera un enfoque (reservas o recursos de "capital") para evaluar los recursos para el bienestar futuro centrado en los sistemas natural, económico, humano y social que sostienen el bienestar individual a lo largo del tiempo.

10 Comisión encomendada por el entonces presidente de la República de Francia Nicolás Sarkozy. Es presidida por Joseph Stiglitz con la asesoría de Amartya Sen y la coordinación de Jean Paul Fitoussi. Además, está conformada por expertos reconocidos internacionalmente por sus investigaciones en materias como capital social, felicidad, salud, salud mental, buen vivir, entre otras.

11 Ver Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, recuperado de https://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report

12 Basado en las investigaciones de Sen, 1985; Alkire y Sarwar, 2009, y Anand, Durand y Heckman, 2011.

Este enfoque trasciende la simple medición de los niveles de reservas; en consecuencia, analiza cómo se gestionan, mantienen o se ven amenazados estos niveles y las implicancias que ello podría tener en el bienestar de largo plazo. Asimismo, destaca la importancia de comprender de qué manera las acciones emprendidas en un país afectan el bienestar de los habitantes de otros países, es decir, la dimensión de "en otras partes".

Por lo señalado anteriormente, el marco de la OCDE para medir el bienestar propone un análisis multidimensional para la evaluación del bienestar, el cual cubre once dimensiones que, en su conjunto, aseguran el bienestar hoy en día, así como cuatro tipos de recursos que ayudan a sostener ese bienestar a lo largo de los años.

Estas once dimensiones están agrupadas en dos categorías: las condiciones materiales y la calidad de vida. Las condiciones materiales abarcan los aspectos siguientes: ingreso y riqueza, empleo y salarios, y vivienda. La calidad de vida destaca los siguientes aspectos: salud, balance vida-trabajo, educación y competencias, relaciones sociales, compromiso cívico y gobernanza, calidad del medio ambiente, seguridad personal y bienestar subjetivo.

De igual forma, los cuatro recursos o capitales que condicionan los avances o retrocesos del bienestar actual son los siguientes: capital natural, capital económico, capital o potencial humano y capital social. El hecho de que a los cuatro recursos se les llame "capitales" evidencia que estos contienen en sí una reserva de valor acumulado para el bienestar futuro. A pesar de existir diferencias claras entre los cuatro capitales, estos tienen algunos aspectos en común; por ejemplo, la influencia que ejercen sobre una amplia gama de resultados de bienestar actual, así como el hecho de que cada uno requiera de inversión y gestión cuidadosas, a fin de mantenerse[13].

Otra noción relevante es el desarrollo sostenible. La discusión y el análisis sobre la sostenibilidad como marco orientador del desarrollo humano han estado presentes en la agenda global desde el siglo pasado. En los años 70, las conclusiones de la primera Conferencia sobre el Desarrollo Humano de las Naciones Unidas y la publicación *Los límites del crecimiento*[14] señalaban que los principales desafíos a nivel global en el siglo XXI serían la complementariedad del desarrollo económico y la sostenibilidad ambiental.

Ya en el siglo XXI, el desarrollo sostenible toma protagonismo en la agenda global del desarrollo a partir de hitos como la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), marcos globales (para el periodo 2000-2015) que centraron su atención y orientaron la acción mundial en poner fin a la pobreza extrema en todas sus formas y reducir la desigualdad de género.

En 2012, los líderes de todas las naciones se reunieron en Río de Janeiro en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (conocida también como la Cumbre Río+20). En dicha reunión, los líderes mundiales resolvieron cumplir con la tarea de acabar con la pobreza extrema y con el hambre; asimismo, se hicieron esfuerzos por colocar la reducción de la pobreza dentro del contexto más amplio del desarrollo sostenible (The Sustainable Development Solutions Network, 2014).

Es en ese contexto que el documento *El futuro* que queremos, que contiene los resultados finales de la cumbre, reconoce que las personas son el elemento central del desarrollo sostenible y que se desplegarán todos los esfuerzos por lograr un mundo que sea justo, equitativo e inclusivo. Del mismo modo, se reafirma el compromiso de trabajar en la promoción del crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, lo cual redundará en beneficio de todas las personas (ONU, 2012).

La materialización de lo señalado anteriormente implicó la necesidad de incorporar el desarrollo sostenible en todos los niveles, no solo al integrar sus aspectos económicos, sociales y ambientales, sino también al reconocer los vínculos existentes entre ellos. Por esta razón, se creó la Red de Soluciones para un Desarrollo

13 El marco de bienestar de la OCDE plantea la necesidad de ejercer vigilancia sobre la evolución de los capitales en el tiempo, a fin de gestionar de manera adecuada los valores subyacentes (OCDE, 2015).
14 Ver Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad, Fondo de Cultura Económica, 1972.

Sostenible (SDSN, por sus siglas en inglés)[15]. Se trata, pues, de incluir el conocimiento global científico y tecnológico en los retos de desarrollo sostenible, y diseñar e implementar una agenda global para el desarrollo sostenible post-2015.

La SDSN propuso una concepción holística del desarrollo sostenible que incluya cuatro dimensiones: desarrollo económico (incluyendo el fin de la pobreza extrema), inclusión social, sostenibilidad del medio ambiente y buena gobernanza; además, que incluya la paz y la seguridad. Igualmente, recomienda que el establecimiento y la efectividad de un marco global común para el desarrollo sostenible movilice esfuerzos en torno a un número limitado de prioridades y metas asociadas (SDSN, 2014).

En consecuencia, el Consejo Directivo de la SDSN propuso las siguientes diez prioridades para el desarrollo sostenible (interconectadas y enmarcadas en las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible, y que deben abordarse a nivel mundial, regional y local):

i. Acabar con la pobreza extrema y el hambre

ii. Alcanzar el desarrollo dentro de los límites planetarios

iii. Garantizar un aprendizaje efectivo para todos los niños, niñas y jóvenes para su vida y sustento

iv. Alcanzar la igualdad de género, la inclusión social y los derechos humanos para todos

v. Alcanzar la salud y el bienestar en todas las edades

vi. Mejorar los sistemas agrícolas y elevar la prosperidad rural

vii. Empoderar a las ciudades inclusivas, productivas y resilientes

viii. Frenar el cambio climático inducido por el hombre y asegurar energía sostenible para todos

ix. Garantizar servicios de biodiversidad del ecosistema, y garantizar una buena gestión de los recursos hídricos y otros recursos naturales

x. Transformar la gobernabilidad del desarrollo sostenible

Así, el trabajo realizado por la SDSN contribuyó con la concepción de los 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) comprendidos en la Agenda 2030, la cual fue concebida para estimular la acción en 5 esferas de importancia crítica para la humanidad y el planeta: las personas, el planeta, la prosperidad, la paz y las alianzas[16]. En definitiva, los vínculos entre los ODS y su carácter integrado son de crucial importancia para mejorar las condiciones de vida de todas las personas y la transformación del mundo en un lugar mejor (ONU, 2015).

15 Como parte de las iniciativas desplegadas por Ban Ki-moon (secretario general de la ONU para el periodo 2007-2016) para promover el desarrollo sostenible. El trabajo técnico de la SDSN está organizado en doce grupos temáticos, cada uno liderado por expertos y científicos reconocidos mundialmente.

16 Aprobada en la Asamblea General de la ONU, por más de 150 jefes de Estado reunidos en la histórica Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible, septiembre de 2015, Nueva York.



Marco estratégico centrado en el bienestar de las personas

Los resultados del primer Estudio Multidimensional de la OCDE para Perú en cuanto al bienestar de la población, sumado a los motores del crecimiento a largo plazo y las características estructurales y dinámicas del desarrollo, concluyen que la coordinación y la coherencia de las políticas entre varias dimensiones —como la social, económica e institucional— son necesarias para dar respuesta a los obstáculos para el desarrollo que todavía enfrenta el país[17].

Estos obstáculos podrán ser enfrentados si se comprende cómo viven las personas, qué aspectos consideran esenciales para cubrir sus necesidades, cuáles son sus expectativas, valores y preferencias para hacer frente a la vida en sus territorios, y con el reconocimiento y valoración de la diversidad de las realidades locales. En ese sentido, la medición del bienestar, al ser un concepto multidimensional, requiere de un marco analítico que facilite este conocimiento.

Ese análisis multidimensional, que se recoge en el marco ¿Cómo va la vida?, desarrollado para medir el bienestar en los países de la OCDE, ha sido adaptado para medir el bienestar en países que no son miembros de la OCDE, como el Perú. Como se ha visto en el acápite anterior, este marco se centra en los resultados y la distribución del bienestar y toma en cuenta condiciones, tanto objetivas como subjetivas, sobre la vida de las personas.

Sobre la base de estos fundamentos teóricos y conceptuales del bienestar y del desarrollo sostenible antes mencionados, el CEPLAN desarrolló una primera propuesta de imagen de futuro del país a 2030 centrada en las personas, buscando un equilibrio entre el desarrollo económico y el cuidado ambiental, y considerando los medios para alcanzar su potencial.

La imagen propuesta aborda los principales ámbitos del desarrollo sostenible, y recoge los aportes y reflexiones preliminares sobre el futuro del país; además, contribuye a identificar las aspiraciones de la población a través de los representantes de la sociedad civil y el Estado en las 26 regiones del país[18].

17 Los resultados de bienestar actual y esperados para el Perú pueden ser revisados en el primer volumen del Estudio multidimensional de Perú (OCDE, 2015).

18 Desde agosto de 2017, el CEPLAN ha iniciado un proceso de consulta y diálogo respecto a la propuesta de imagen de futuro del país. A la fecha, han participado 3823 personas en 62 talleres desarrollados en las 26 regiones del país —entre otros espacios—, con participación y aportes de representantes de la sociedad civil, líderes de poblaciones indígenas y de otros grupos de poblaciones vulnerables, autoridades regionales y locales, jóvenes, grupos interreligiosos, etc. Estos resultados han sido fruto del trabajo sinérgico del CEPLAN con instituciones como la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Secretaría Nacional de Juventudes, el Ministerio del Ambiente, Perú 2021, entre otros.

Al 2030 todas las personas pueden alcanzar su potencial.

Se han fortalecido las alianzas para alcanzar el desarrollo sostenible, en correspondencia con el respeto universal de los derechos, sin dejar a nadie atrás.

Se han desarrollado esfuerzos concertados para la conservación y la gestión sostenible de los recursos naturales, tomando medidas urgentes para hacer frente al cambio climático.

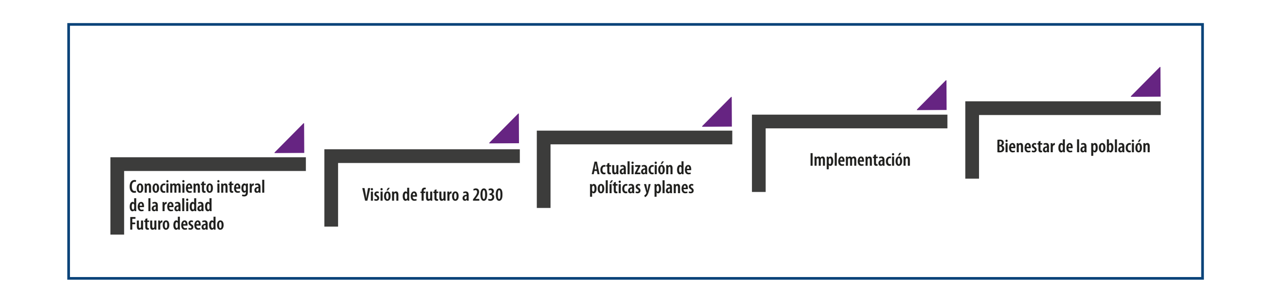
La sociedad peruana es pacífica, justa e inclusiva; libre del temor y de la violencia; sin corrupción ni discriminación y con igualdad de oportunidades.

Todas las personas gozan de una vida próspera y plena, con empleo digno y en armonía con la naturaleza, considerando reservas de recursos para el bienestar futuro.

***Figura 1*. Propuesta de imagen de futuro del Perú a 2030.**
Fuente: CEPLAN, 2017

No cabe duda de que la construcción de la visión de futuro exige trabajos de reflexión acerca de la situación actual y las aspiraciones a futuro, desde las expectativas de la población y las perspectivas en los tres niveles de gobierno, a fin de priorizar aspectos que permitan asegurar los objetivos de largo plazo para el país.

En esa medida, el CEPLAN ha trazado una ruta que oriente la acción coordinada del Estado y la sociedad en pos de alcanzar el bienestar de la población en los próximos años, mediante el siguiente nuevo ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua:



Por lo tanto, resulta de alta importancia reconocer cómo viven las personas en su realidad local —sus características y necesidades—, a partir de los aspectos más relevantes que conforman el territorio, y definir una situación futura más favorable que la actual y sobre todo factible de ser alcanzada, que propicie la actualización de políticas y planes con respuestas oportunas y efectivas para alcanzar el bienestar de las personas.

Asimismo, es innegable que el camino para propiciar el desarrollo del país en condiciones de sostenibilidad conlleva a examinar los constantes cambios globales y a avizorar las implicancias que el país podría enfrentar y que condicionaría, positiva o negativamente, el logro de la visión futura del país a 2030.

Al respecto, el CEPLAN ha puesto, a disposición de los operadores de planeamiento, cuatro escenarios donde se actualizan de manera permanente un conjunto de eventos y tendencias posibles de ocurrir en el futuro y que pueden afectar al desarrollo sostenible del país[19].

En principio, si se trata de lograr la acción coherente y eficaz del sector público que oriente los principales lineamientos nacionales para el planeamiento estratégico al servicio de la ciudadanía y el desarrollo del país[20], es sustancial contar con un marco estratégico que coloque en el centro de reflexión el bienestar de las personas y las implicancias del desarrollo para el cambio en sus condiciones y calidad de vida.

En consecuencia, el CEPLAN ha concebido un marco orientador donde confluyen estos elementos con base en las siguientes guías:

Marco supranacional

- Marco para Medir el Bienestar y Marco de Acción para la Inversión de la OCDE
- Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París
- Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030
- Agenda de Acción de Addis Abeba
- Nueva Agenda Urbana Habitad III

Marco nacional

- Constitución Política del Perú
- Políticas de Estado del Acuerdo Nacional
- Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
- Política General de Gobierno, que se desarrolla a través de políticas nacionales durante un periodo de Gobierno[21]

Para estos efectos, el alineamiento con el contexto global se da a través del Marco de Bienestar de la OCDE, la Agenda 2030, la Convención Marco sobre el Cambio Climático y el Marco de Sendai, los cuales señalan el horizonte de largo plazo en la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional a 2030; y que con la Constitución Política del Perú, las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y la Política General de Gobierno orientan los principales lineamientos nacionales para el planeamiento estratégico.

19 Los cuatro escenarios son: 1) un nuevo superciclo de materias primas, 2) incremento de la tecnología y mecanización, 3) expectativas crecientes de la clase media y 4) incremento del riesgo de desastres (ocurrencia de un desastre mayor)

20 La política nacional de modernización de la gestión pública a 2021 establece que la modernización de la gestión pública se basa en el modelo de gestión para resultados al servicio de los ciudadanos. Desarrolla cinco pilares, tres ejes transversales y un proceso de gestión del cambio.

21 El Decreto Supremo n.º 029-2018-PCM aprueba el reglamento que regula las políticas nacionales de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, a través del establecimiento de las normas que rigen su rectoría (en el marco de la Ley n.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo). Mediante Decreto Supremo n.º 056-2018-PCM, se aprueba la Política General de Gobierno a 2021, que incluye los ejes y lineamientos prioritarios de gobierno a 2021, norma que es de aplicación inmediata para todas las entidades del Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y locales, y las entidades dependientes de ellos en el marco de sus competencias.

A su vez, el Marco de acción para la inversión de la OCDE, el Marco Addis Abeba, la Nueva Agenda Urbana para ALyC y las funciones del Estado conducen el accionar de las instituciones en la identificación de prioridades y la puesta en práctica de un conjunto eficaz de medidas con un balance periódico de los progresos realizados.

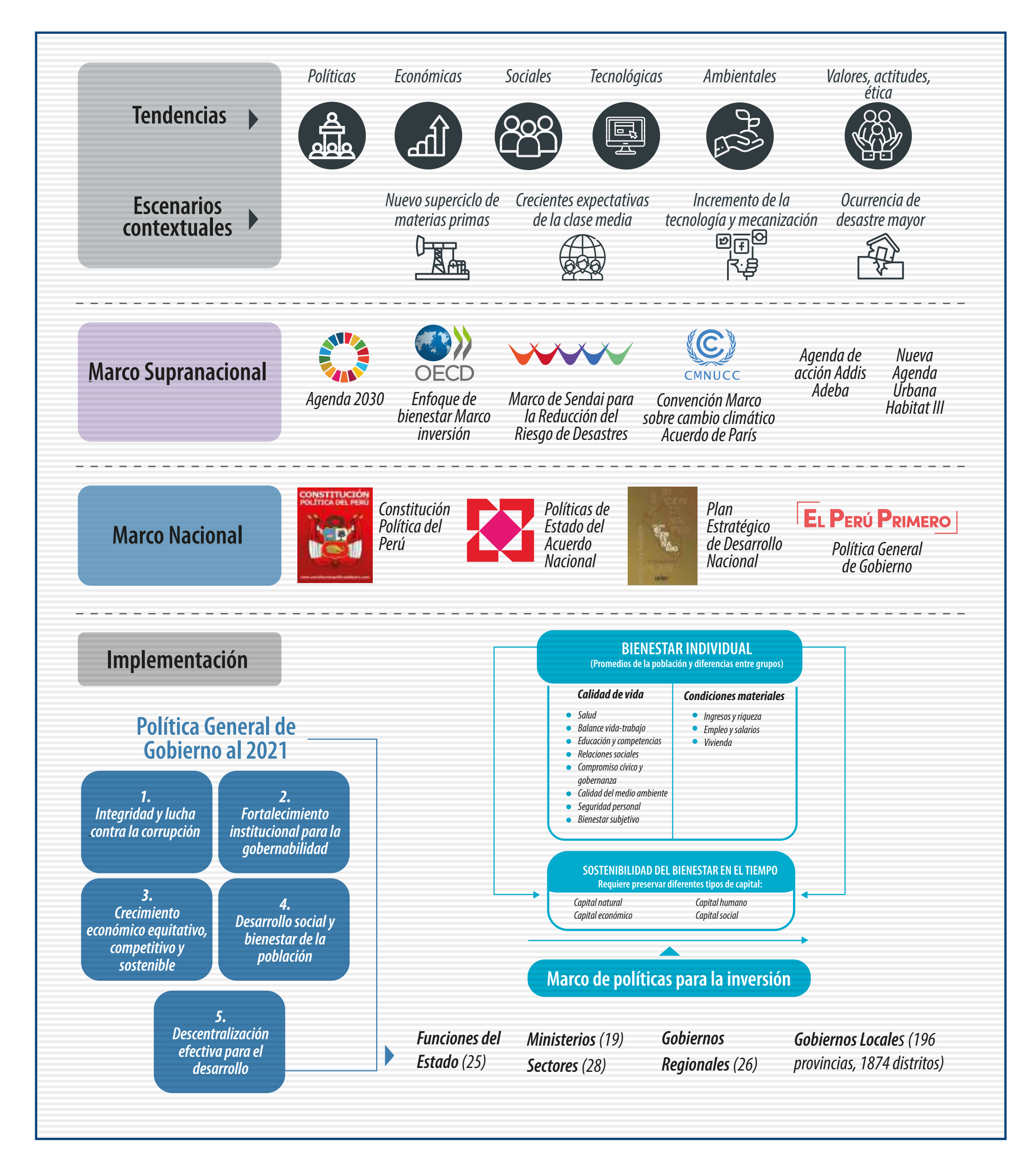


***Figura 2.* Marco de referencia estratégico centrado en el bienestar de las personas**

Fuente: CEPLAN, 2017

Tanto la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como el Marco de Bienestar de la OCDE trazan un horizonte de largo plazo. Ambos presentan coincidencias y complementos en cuatro aspectos: i) distinguen la importancia de las personas como centro de la medición de bienestar; ii) reconocen la complejidad de cada dimensión del bienestar tomando en consideración elementos objetivos y subjetivos; iii) encuentran la existencia de desigualdades e inequidades en la distribución del bienestar al interior de una misma comunidad y, finalmente,

iv) ponen énfasis en promover el logro de resultados tangibles y sostenibles en el tiempo más que en los procesos o recursos que se destinan a ellos.

La Agenda 2030 propone terminar con la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, velar por la paz y asegurar la sostenibilidad del planeta. Cuenta con un plan de acción en favor de las personas, del planeta y de la prosperidad, con énfasis en el ejercicio pleno de los derechos humanos. Además, plantea el cumplimiento de 17 objetivos de desarrollo sostenible y 169 metas que tendrán una vigencia de 15 años a partir de enero de 2016 hasta 2030, y busca alcanzar la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas[22] (ONU, 2015).

Por otra parte, las evidencias científicas presentadas por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC)[23] sobre la correlación entre el aumento de emisiones de gases de efecto invernadero y el incremento de la temperatura global de la Tierra dieron origen a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (CMNUCC), tratado internacional que busca estabilizar "las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático" (Minam, 2015).

Desde entonces, la acción internacional frente al cambio climático se ha desplegado en un conjunto de mecanismos encaminados a cumplir estos acuerdos globales. El Perú se ha sumado a esta tarea al promover la adaptación gradual al cambio climático en las políticas de Estado como un elemento condicionante para el desarrollo sostenible, tanto en términos de mitigación[24] como de adaptación, dado que las pérdidas estimadas como consecuencia de los impactos causados por el cambio climático superan largamente a las inversiones requeridas para su prevención y reducción de riesgos[25].

En virtud de ello, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030)[26] constituye un referente de significativa importancia, en la medida en que se sustenta en las negociaciones intergubernamentales sobre la agenda para el desarrollo después de 2015, la financiación para el desarrollo, el cambio climático y la reducción del riesgo de desastres; con lo cual, se busca lograr una mayor coherencia en las políticas, instituciones, metas, indicadores y sistemas de medición, y, por consiguiente, contribuir a crear resiliencia y lograr el objetivo mundial de erradicar la pobreza (ONU, 2015).

El Marco de Sendai tiene como objeto orientar la gestión del riesgo de desastres en relación con amenazas múltiples; se aplica a los riesgos de desastres de pequeña y gran escala, frecuentes y poco frecuentes, súbitos y de evolución lenta, los cuales se deben a amenazas naturales o de origen humano, así como a las amenazas y los riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos conexos.

De acuerdo con este marco, los países deben adoptar medidas específicas en cuatro esferas prioritarias: 1) comprender el riesgo de desastres, 2) fortalecer la gobernanza del riesgo de desastres para gestionarlo, 3) invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia y 4) aumentar la preparación para casos de desastre a fin de dar una respuesta eficaz y para "reconstruir mejor" en los ámbitos de la recuperación, la rehabilitación y la reconstrucción.

En lo que respecta al alineamiento nacional, este se da mediante la Constitución Política del Perú, las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y la Política General de Gobierno, los cuales marcan el horizonte de mediano plazo y proporcionan un carácter orientador para lograr un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible.

22 ONU. Resolución 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por su Asamblea General, el 25 de septiembre de 2015.

23 El primer informe de evaluación sobre el cambio climático del PCCC se presentó en 1990. En tanto que el CMNUCC se dio a conocer en la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992.

24 Acción humana destinada a reducir o evitar las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera, o ampliar su absorción a través de depósitos o sumideros (IPCC, 2007).

25 Estrategia Nacional sobre el cambio climático. Decreto Supremo n.º 086-2003-PCM.

26 Aprobado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada del 14 al 18 de marzo de 2015 en Sendai, Miyagi (Japón).


Foto: CC0 Creative Commons

En ese marco, el Foro del Acuerdo Nacional[27] define lineamientos de política a través de la formulación de políticas de Estado construidas en base a procesos participativos que emplean el diálogo y la concertación de actores sociales y políticos[28]. Las 34 políticas de Estado aprobadas desde la creación del acuerdo se agrupan en cuatro grandes objetivos:

- Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho
- Desarrollo con equidad y justicia social
- Promoción de la competitividad del país
- Afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado

Por otra parte, los lineamientos de la Política General de Gobierno a 2021 orientan el desarrollo de políticas nacionales, planes e intervenciones gubernamentales. Están delineados en concordancia con las políticas de Estado, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y la propuesta de imagen de futuro del Perú a 2030, elaborada por el CEPLAN[29].

Asimismo, esta política general permite integrar las políticas nacionales y plantea, bajo un enfoque preventivo, la priorización de acciones inmediatas para mejorar la calidad de vida de las personas a 2021, con una perspectiva de largo plazo para alcanzar el desarrollo sostenible y descentralizado del país a 2030.

Los lineamientos de la Política General de Gobierno a 2021 se agrupan en cinco áreas temáticas prioritarias que se encuentran interrelacionadas y que guardan consistencia con el marco de políticas y planes del país[30]:

1. Integridad y lucha anticorrupción
2. Fortalecimiento institucional para la gobernabilidad
3. Crecimiento económico equitativo, competitivo y sostenible
4. Desarrollo social y bienestar de la población
5. Descentralización efectiva para el desarrollo

Estas políticas, al centrarse en "mejorar la calidad de vida de todos los peruanos", responden al marco de compromisos globales y al conjunto de políticas de Estado aprobadas en el Foro del Acuerdo Nacional, y están encaminadas a lograr el desarrollo integral y sostenible del país.

27 Creado en 2002 como instancia de promoción del cumplimiento y del seguimiento del Acuerdo Nacional, agrupa a las fuerzas políticas presentes en el Congreso de la República, organizaciones de la sociedad civil, instituciones religiosas y los tres niveles de Gobierno, a fin de entablar un diálogo para lograr un acuerdo nacional.

28 Decreto Supremo n.º 105-2002-PCM.

29 Discurso de investidura del presidente Martín Vizcarra Cornejo, realizado en el acto de juramentación como presidente de la República del Perú ante el Congreso de la República, el 23 de marzo de 2018.

30 Con voto aprobatorio del Congreso de la República, luego del discurso de investidura del presidente del Consejo de Ministros César Villanueva Arévalo, el 2 de mayo de 2018.



Marco de implementación para alcanzar el bienestar de la población

La ambiciosa imagen de futuro del país propuesta por el CEPLAN para alcanzar el bienestar de la población en los próximos años demanda respuestas coherentes, articuladas y factibles de ser llevadas a la acción. De ahí que se toma las directrices presentes en la Agenda de Acción de Addis Abeba[31], el Marco de Acción para la Inversión de la OCDE, la Nueva Agenda Urbana para ALyC y el Clasificador Funcional del Sector Público[32].

En línea con los compromisos asumidos por jefes de Estados y de Gobierno y altos representantes reunidos en Addis Adeba para financiar el desarrollo post-2015[33], el CEPLAN, punto focal para la Agenda 2030, orienta y articula los esfuerzos del Estado y de la sociedad en pos de alcanzar el desarrollo sostenible, mediante la implementación de un nuevo ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua[34] y exámenes voluntarios que dan cuenta de los avances y experiencias del país en el camino hacia el desarrollo sostenible[35].

Este nuevo ciclo está compuesto por cuatro fases: conocimiento integral de la realidad, futuro deseado, políticas y planes coordinados, y seguimiento y evaluación para la mejora continua. Además, propicia la actualización de políticas y planes estratégicos en todo nivel, y genera respuestas oportunas y efectivas para alcanzar el bienestar de las personas. A continuación, se describe brevemente cada una de sus fases.

Fase 1: conocimiento integral de la realidad. Busca comprender cómo viven las personas en sus territorios, sus medios de vida y su nivel de bienestar mediante la caracterización y el diagnóstico de variables que definen la situación actual. A través de este análisis, se obtiene una imagen del territorio actual que reconoce y valora la diversidad de las realidades locales.

Fase 2: futuro deseado. Se identifican las aspiraciones de las personas, se realiza el análisis de futuro y se define la imagen del territorio deseado. La imagen del territorio deseado representa una situación más favorable que la actual y es factible de ser alcanzada en un periodo dado mediante la acción coordinada del Estado. Además, se construye de forma concertada, a partir del conocimiento integral de la realidad y el análisis del futuro.

31 Forma parte de la Agenda 2030 en tanto que ofrece políticas y medidas concretas en los siguientes ámbitos: recursos nacionales públicos; actividad financiera y comercial privada, nacional e internacional; cooperación internacional para el desarrollo; comercio internacional como motor del desarrollo; deuda y sostenibilidad de la deuda; tratamiento de las cuestiones sistémicas; ciencia, tecnología, innovación y creación de capacidad; y datos, vigilancia y seguimiento (Naciones Unidas, 2015).

32 Constituye una clasificación detallada de las funciones a cargo del Estado, tiene por objeto facilitar el seguimiento, exposición y análisis de las tendencias del gasto público respecto a las principales funciones del Estado, en donde la función es el nivel máximo de agregación de las acciones que ejerce el Estado, el programa funcional es un nivel detallado de la función y el subprograma funcional, un nivel detallado del programa funcional (MEF, 2018).

33 Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, realizada del 13 al 16 de julio de 2015 en Addis Abeba, Etiopía.

34 Directiva n.º 001-2017-CEPLAN/PCD.

35 El Perú presentó un primer Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible en el Foro Político de Alto Nivel de la ONU, el 18 de julio de 2017, en la ciudad de Nueva York.

Fase 3: políticas y planes coordinados. Se definen las políticas públicas de forma articulada entre sectores y niveles de gobierno, y orientadas a alcanzar la imagen del territorio deseado, a través de objetivos prioritarios y lineamientos. Las políticas se reflejan en planes con objetivos, indicadores, metas y acciones de orden estratégico y priorizadas, e incluyen acciones de prevención de riesgo de desastres y evaluaciones de simulacros de eventos que podrían afectar el bienestar de las personas y el logro del futuro deseado.

Fase 4: seguimiento y evaluación de políticas y planes para la mejora continua. Se recoge y analiza información de los indicadores definidos en los planes para verificar el avance hacia el logro de la imagen del territorio deseado, así como el uso de los recursos asignados con ese fin. Además, se analizan los cambios ocurridos en la vida de las personas y se generan informes periódicos de seguimiento y evaluación; de esta manera, se retroalimenta el ciclo continuo de planeamiento estratégico a favor del bienestar de las personas.

Estas cuatro fases aplican para el planeamiento estratégico a todo nivel y su representación se observa en la figura 3.



Figura 3. **Ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua**
Fuente: CEPLAN, 2017

Es así como el planeamiento estratégico y su correspondencia con la inversión de recursos necesarios para la gestión de las políticas públicas hacen posible ejercer las principales funciones del Estado, lo que a su vez posibilita el cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios públicos que garanticen el bienestar de la población.

En consecuencia, uno de los aspectos más significativos para la implementación de la imagen de futuro es la articulación de políticas y planes sectoriales, territoriales e institucionales en todos los niveles de gobierno. Además, es importante incentivar su constante actualización e incluir acciones de prevención de riesgo de desastres y evaluaciones de simulacros de eventos que podrían causar pérdidas en el bienestar de las personas (contingencias) y afectar el logro de la visión de futuro (CEPLAN, 2018).

Para tal fin, el Sinaplan[36] cumple un papel crucial en tanto tiene por finalidad la coordinación y viabilización del proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país[37]. En ese marco, uno de los objetivos del Sinaplan es el constituirse en el espacio institucionalizado para la definición concertada de una visión de futuro compartida y de los objetivos y planes estratégicos para el desarrollo nacional armónico, sustentable, sostenido y descentralizado del país.

Como se ha mencionado en el acápite anterior, en el Perú, las políticas de Estado definen los lineamientos generales que orientan el accionar del Estado en el largo plazo, a fin de lograr el bienestar de las personas y el desarrollo sostenible[38]. Estas políticas de Estado han orientado el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional a 2021 (PEDN), instrumento del planeamiento estratégico que se sustenta en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el concepto de desarrollo humano como libertad[39]. El marco de articulación nacional del Sinaplan con las políticas y planes puede verse en la figura 4 de la página 22.

Considerando lo señalado anteriormente, las políticas y planes de las entidades que integran el Sinaplan deben estar armonizados con las políticas de Estado y los objetivos del PEDN. Asimismo, las políticas nacionales se enmarcan en las políticas de Estado y responden a la identificación de problemas o necesidades que enfrenta la población y son priorizados en la agenda pública.

Al respecto, se aprobó el reglamento que regula las políticas nacionales de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, estableciendo las normas que rigen su rectoría (en el marco de la Ley n.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo), con la finalidad de desarrollar la rectoría de las políticas nacionales en todo el territorio, a fin de que sean implementadas por las entidades públicas en los tres niveles de gobierno, en beneficio de los ciudadanos[40]. Por su parte, el CEPLAN estableció la metodología para el diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales, así como el procedimiento a aplicar para su actualización, mediante una guía de políticas nacionales[41].

36 Es el conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales y está integrado por a) el CEPLAN, como órgano rector; b) los órganos del gobierno nacional y, con salvaguarda de su autonomía, los demás poderes del Estado, los organismos constitucionales autónomos y los gobiernos regionales y locales con responsabilidades y competencias en el planeamiento estratégico; y c) el Foro del Acuerdo Nacional, que actúa como instancia de concertación de la planificación estratégica nacional.

37 Artículo n.º 2, Decreto Legislativo n.º 1088 de la Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico.

38 Treintaicinco políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso alcanzado en el Foro del Acuerdo Nacional, en 2002, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, en los cuales participaron actores sociales y políticos.

39 El CEPLAN evaluó la evolución de los indicadores propuestos por el PEDN, de 2012 a 2017. De los 91 indicadores propuestos, solo 59 fueron evaluados, dada la insuficiente disponibilidad de datos. Así también, se evalúo el cumplimiento de acciones estratégicas a través de programas presupuestales, decretos o leyes implementadas.

40 Según Decreto Supremo n.º 029-2018-PCM.

41 Según lo dispuesto en la primera disposición complementaria final del Decreto Supremo n.º 029-2018/PCM, Reglamento que regula las Políticas Nacionales. Resolución de Presidencia de Consejo Directivo n.º 047-2018/CEPLAN/PCD, del 19 de septiembre de 2018.

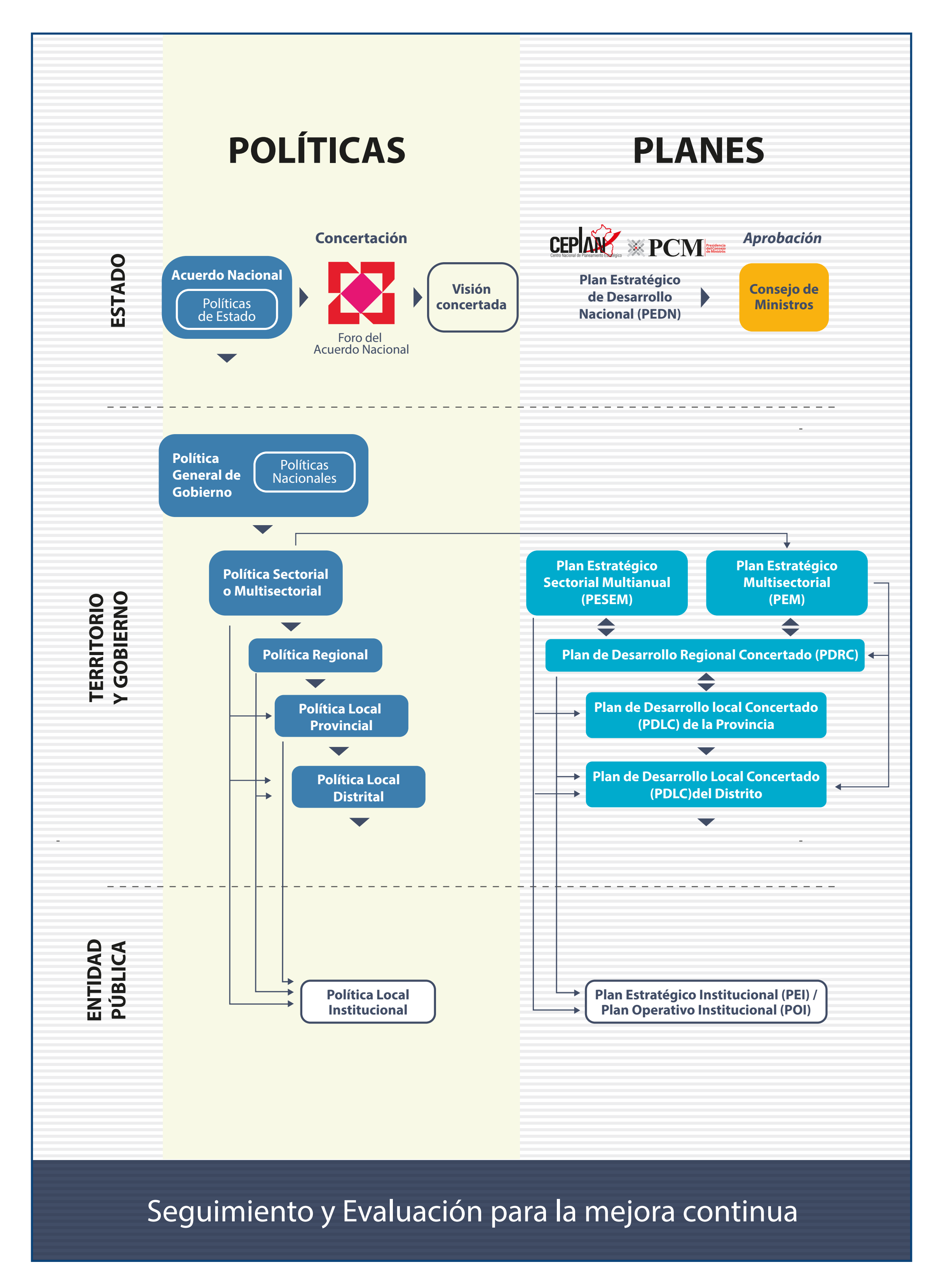


Figura 4. **Marco de articulación nacional del Sinaplan con las políticas y planes**

Fuente: CEPLAN

En términos operativos, los ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales bajo su rectoría, las cuales aplican a todos los niveles de gobierno. En ese contexto, los gobiernos regionales y locales, dentro del marco de esas políticas nacionales, formulan políticas públicas en asuntos de su competencia y para el ámbito territorial de su jurisdicción considerando las necesidades y prioridades específicas de su población.

Las entidades conformantes del Sinaplan definen sus políticas institucionales para orientar su accionar hacia el logro de sus objetivos acorde con las políticas nacionales, sectoriales, multisectoriales, regionales o locales, según el caso.

De igual manera, alcanzar la visión de futuro requiere fortalecer la inversión pública y privada para generar resultados significativos en el bienestar de los ciudadanos. Para ello, se toman como referentes los doce principios, organizados en tres pilares, del Marco de Inversiones de la OCDE, definido como un instrumento que propone una lista de aspectos claves para las políticas gubernamentales que promueven un clima propicio para las inversiones[42]. Estos aspectos claves son:

1. Coordinación entre los gobiernos y las áreas de política:
   - Invertir usando una estrategia integrada que se adapte a los diferentes lugares
   - Adoptar instrumentos eficaces para la coordinación nacional y en todos los niveles subnacionales de gobierno
   - Asegurar la coordinación horizontal entre los gobiernos subnacionales en base a prioridades

2. Fortalecer las capacidades para la inversión pública y promover el aprendizaje a través de los niveles de gobierno:
   - Evaluar de forma anticipada los impactos de largo plazo y los riesgos de la inversión pública
   - Comprometer la participación de todos los actores a lo largo del ciclo de inversión
   - Convocar a los actores privados e instituciones financieras para el fortalecimiento de capacidades
   - Fortalecer las capacidades de funcionarios públicos e instituciones involucradas en las inversiones públicas
   - Centrarse en los resultados y promover el aprendizaje de la experiencia

3. Asegurar un marco sólido de condiciones en todos los niveles de gobierno:
   - Desarrollar un marco fiscal adoptado a los objetivos planteados
   - Asegurar la transparencia de la gestión financiera en todos los niveles de gobierno
   - Promover la transparencia y el uso estratégico de la contratación pública en todos los niveles de gobierno
   - Luchar por la calidad y consistencia en los sistemas de regulación en todos los niveles de gobierno

En cuanto a la acción regional, el Plan para la Nueva Agenda Urbana en ALyC (PAR) guía la acción para impulsar el desarrollo de las ciudades, en la medida que la urbanización y el desarrollo urbano constituyen desafíos que demandan atención e intervención efectiva en el ámbito nacional y subnacional del país (ONU-CEPAL, 2018).

42 La OCDE señala que el Marco permite a los gestores públicos revisar analíticamente sus economías, instituciones y los marcos de políticas para identificar prioridades, poner en práctica un conjunto eficaz de medidas y hacer balance de los progresos realizados.

La hoja de ruta que propone el PAR (2016-2036) adopta los cinco ejes de acción del Marco de Acción para la Implementación de la Nueva Agenda Urbana de la ONU-Habitat (2017) e incorpora un eje sobre mecanismos de monitoreo, reporte y revisión. El éxito de los primeros cuatro ejes de acción (políticas nacionales urbanas, marcos legales urbanos, planificación y diseño urbano y territorial, y financiamiento de la urbanización) está estrechamente vinculado con una exitosa implementación a nivel local, al mismo tiempo que provee las condiciones necesarias para que, a nivel subnacional, se puedan implementar nuevas estrategias para el desarrollo urbano sostenible. (ONU-CEPAL, 2018).

Con este panorama, resulta evidente que la implementación de políticas y planes conducentes a mejorar la calidad de vida de las personas exige al Estado garantizar el ejercicio pleno de sus funciones en su vinculación con el esfuerzo institucional para el logro de los objetivos nacionales propuestos. Para ello, se toma lo señalado en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo respecto a las funciones del Estado para dimensionar la acción de sus diversas entidades, y el presupuesto necesario para el cumplimiento de los objetivos y metas de gestión[43].

Conocer cómo se organiza el gasto presupuestal permite el ejercicio de rendición de cuentas en forma transparente acorde con la óptima utilización de los recursos públicos. A través del Clasificador Funcional del Sector Público, se determinan las principales áreas de acción que desarrolle el Estado[44]. Este sistema detalla las líneas de intervención a cargo de las diversas entidades estatales y posibilita identificar las tendencias de la gestión de los recursos presupuestales respecto a las principales funciones del Estado.

Mediante estas funciones, se muestran las grandes líneas de acción que la entidad desarrolla en el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado y en el logro de sus objetivos y metas contempladas en sus respectivos planes operativos institucionales y presupuestos institucionales.

De ahí que el Sinaplan actúa como el conjunto articulado e integrado de órganos, cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico en el territorio nacional, mediante la acción coordinada de las gerencias de planeamiento sectorial, de los gobiernos regionales, de las municipalidades provinciales y distritales; en donde, por ejemplo, tengan la capacidad de identificar cuáles funciones del Estado se están ejecutando y cuáles no, lo cual incide en el logro del bienestar de la población en el territorio.

Para ello, el enfoque territorial puesto en práctica en el planeamiento estratégico representa el reflejo de las particularidades regionales y ofrece una mejor manera de abordar temas de crecimiento, empleo, provisión de servicios públicos, pobreza y desafíos ambientales; además contribuye a la formulación de las políticas públicas con miras a mejorar la eficiencia y la efectividad de las intervenciones públicas (entrega de los bienes y servicios a las personas)[45]. Es decir, el enfoque territorial consiste en definir una estrategia de desarrollo considerando las relaciones y las características de un territorio (OCDE, 2015).

La aplicación del enfoque territorial garantiza que se incluyan sus elementos fundamentales: participación, multidimensionalidad, multisectorialidad, visión de una economía de territorio y búsqueda de una mayor conciencia institucional (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, 2007):

43 Artículo 2 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo: "Los ministerios y las entidades públicas ejercen sus funciones en respuesta a una o varias áreas programáticas de acción, las cuales son definidas para el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado y para el logro de sus objetivos y metas".

44 Ministerio de Economía y Finanzas. Decreto Supremo n.º 068-2008-EF modificado por la Resoluciones Directorales n.º 002-2011-EF/50.01 y n.º 006-2016-EF/50.0.

45 Desarrollado sobre la base del Programa LEADER (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale). Programa de desarrollo rural de la Comunidad Europea que se inició en 1991.

Elementos	Descripción
Participación	La estrategia de desarrollo de un territorio debe ser el resultado de un proceso de construcción social, por lo que requiere la participación y compromiso de los actores del territorio para su elaboración y apropiación.
Multidimensionalidad	Implica entender los diferentes ámbitos temáticos del desarrollo territorial (derechos humanos e inclusión, servicios, estado y gobernabilidad, economía, cohesión territorial y ambiente).
Multisectorialidad	Implica abordar el territorio con una mirada integral. Por ejemplo, se debe entender la complementariedad que existe entre la agricultura y otras actividades que generan ingresos debido a que las actividades económicas incorporan diferentes sectores. En el aspecto social, se debe comprender la necesidad de la integración de los servicios (salud, educación, empleo, etc.) para la mejora de la calidad de vida en el territorio.
Visión de una economía del territorio	Implica entender la economía incorporando las dinámicas del ámbito rural y considerando todas las actividades, productivas o no, que generen ingresos a las familias con base en la puesta en valor de los recursos locales.
Mayor conciencia institucional	La institucionalidad para el desarrollo territorial debe ser abierta, pluralista y democrática. Debe fortalecer el capital social y la concertación estratégica del conjunto de la sociedad. Esta nueva institucionalidad es producto de la concertación alcanzada por los actores del territorio y asegura la sostenibilidad, en el tiempo, de las estrategias y acciones acordadas.

En ese sentido, los tres niveles de gobierno deben coordinar y conducir los procesos de planeamiento estratégico en el territorio, a través de la articulación de:

- Las políticas nacionales, regionales y locales,
- los planes estratégicos sectoriales multianuales,
- los planes de desarrollo concertado,
- los planes estratégicos institucionales y
- los planes operativos institucionales.

Dichos instrumentos, a nivel territorial, permiten garantizar la priorización de acciones estratégicas vinculadas a diferentes modalidades de financiamiento público a nivel regional y local, escenario en donde el planeamiento debe concretar su vinculación con el presupuesto desde una mirada provincial.


Foto: Agencia Peruana de Noticias Andina

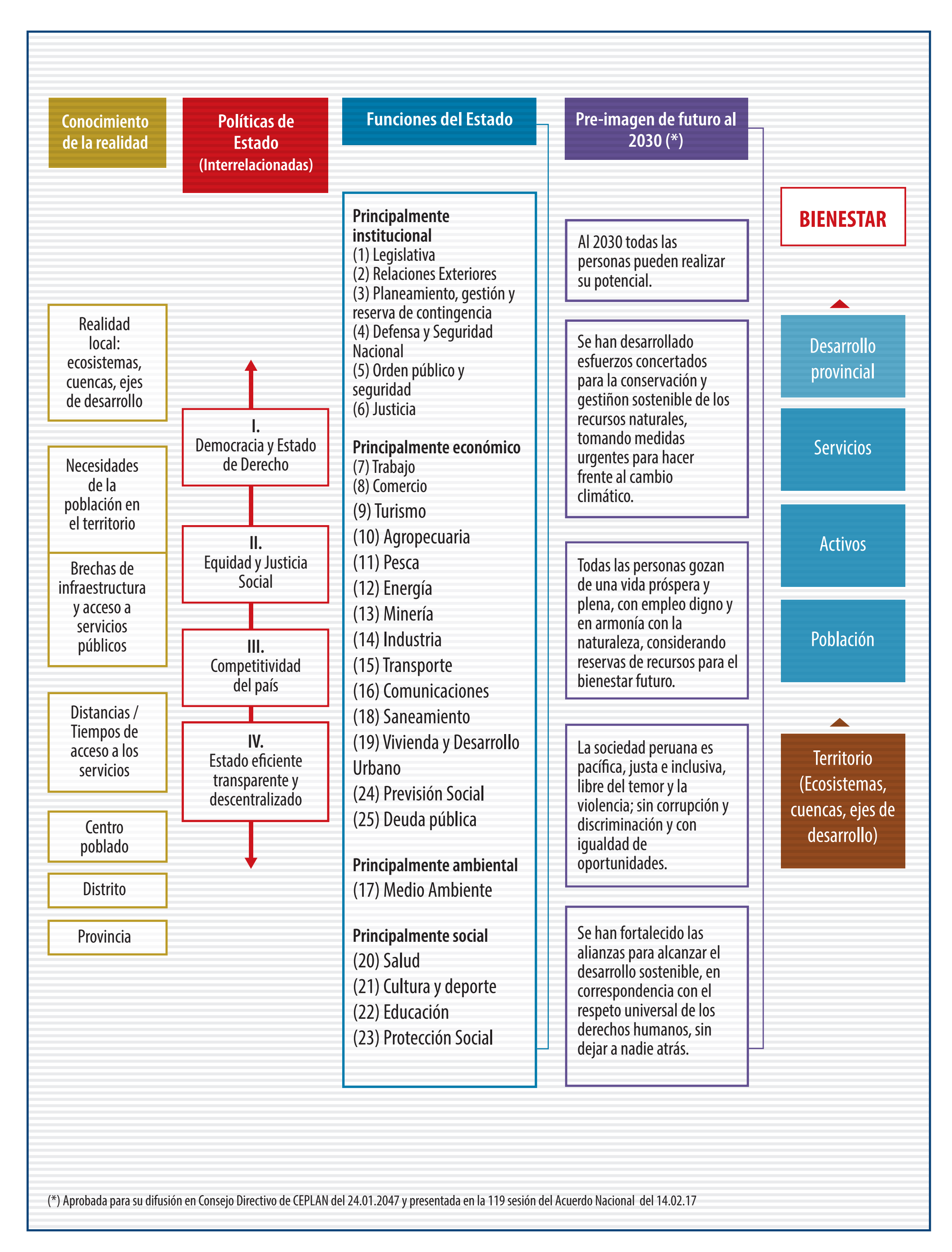


***Figura 5*. Políticas y funciones del Estado coordinadas para el bienestar de la población**

Fuente: CEPLAN



Reflexiones finales

Foto: CC0 Creative Commons

- Mejorar las condiciones de vida de todas las personas, transformar el mundo en un lugar mejor y sostener ese bienestar a lo largo de los años son las coincidencias y complementos que la agenda global aporta para alcanzar el desarrollo armónico y sostenido del país en el largo plazo.
- Es imprescindible reafirmar el concepto de bienestar desde la acepción más amplia del desarrollo, es decir, en lo social, económico y ambiental, con el fin de reconocer que las personas son el elemento central si se quiere lograr un país más justo, equitativo e inclusivo.
- La construcción de una visión de largo plazo exige trabajos de reflexión acerca de la situación actual de la población en su territorio, de las aspiraciones a futuro y de la definición de una situación futura más favorable que la actual, factible de ser alcanzada en un periodo determinado. Lograrlo implica una acción coherente, coordinada y eficaz del Estado en sus tres niveles de gobierno, que guíe los principales lineamientos nacionales del planeamiento estratégico al servicio de la ciudadanía y el desarrollo del país.
- El Sinaplan, al constituirse en el espacio institucionalizado para la definición concertada de una visión de futuro compartida, cumple el rol de coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico en el territorio nacional para promover y orientar el accionar del Estado hacia el desarrollo armónico y sostenido del país.
- Finalmente, resulta evidente que el camino al desarrollo en condiciones de sostenibilidad demanda vigilar los constantes cambios globales, anticiparse y articular esfuerzos hacia el logro de una situación futura mejor a la actual, avizorar las implicancias que el país podría enfrentar y que condicionaría, positiva o negativamente, el aseguramiento del bienestar integral en la vida de las personas en armonía con la naturaleza.



Foto: CC0 Creative Commons

Alma-Ata (2018). Declaración de Alma-Ata. Obtenido de http://www.alma-ata.es/declaraciondealmaata/declaraciondealmaata.html

CEPLAN (2011). Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. El Perú hacia el 2021.

CEPLAN (2 de mayo de 2017). Directiva n.° 001-2017-CEPLAN/PCD para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

CEPLAN (2018). Avance de la evaluación preliminar del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN).

CEPLAN (19 de marzo de 2018). Políticas y planes. Recuperado de: https://www.ceplan.gob.pe/politicas-y-planes/

Gobierno del Perú (18 de julio de 2017). Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Lima, Perú: CEPLAN.

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2007). Enfoque de Desarrollo Territorial. Buenos Aires.

Laboreal (s. f.). Bienestar. Recuperado de http://laboreal.up.pt/es/dictionary/?letter=B

MEF (2018). Glosario de presupuesto público. Obtenido de https://www.mef.gob.pe/es/glosario-sp-5902

Minam (2015). Estrategia Nacional ante el Cambio Climático. Lima.

OCDE (2014). Effective Public Investment across levels of government. Principles for Action. Paris: OCDE.

OCDE (2015). ¿Cómo va la vida? 2015. Medición del bienestar. París: OCDE Publishing.

OCDE (2015). El enfoque territorial de la OCDE.

OCDE (2015). Estudio multidimensional de Perú. Volumen 1: evaluación inicial. Caminos de desarrollo. París: OCDE. Recuperado de https://www.oecd.org/dev/MDCR%20PERU%20Principales%20mensages_FINAL.pdf

ONU (2012). El futuro que queremos. Nueva York: Naciones Unidas.

ONU (12 de junio de 2012). Resolución 66/281. Día Internacional de la Felicidad.

ONU (2015). La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York: ONU.

ONU (marzo de 2015). Marco de SENDAI para la reducción de riesgos de desastres2015-2030.

ONU-CEPAL (2018). Plan de acción regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en Amércia Latina y el Caribe 2016-2036. Santiago.

PCM (2018). Decreto Supremo n.° 029-218-PCM. Aprueba reglamento que regula las políticas nacionales. Perú.

Presidencia del Consejo de Ministros (enero de 2013). Política nacional de modernización de la gestión pública al 2021. Secretaría de Gestión Pública.

Stiglitz, J. E.; Sen, A. y Fitoussi, J.-P. (2009). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress. Recuperado de http://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report

The Sustainable Development Solutions Network (2014). An Action Agenda for Sustainable Development.


Foto: CC0 Creative Commons



T. (511) 211 7800
webmaster@ceplan.gob.pe
www.ceplan.gob.pe
Av. Canaval y Moreyra 480 - Piso 11, San Isidro Lima - Perú







